

調 查 報 告

壹、案由：我國外交部駐堪薩斯台北經濟文化辦事處處長劉○○涉嫌虐待菲傭遭美國司法機關收押判刑，引發臺美雙方對於「特權、免稅暨豁免協定」之特權豁免看法分歧；究我國駐美官員職權如何界定，及外交部處理事件是否正確妥適，均有調查瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

我國駐美國堪薩斯辦事處處長劉○○涉嫌違反美國外籍勞工詐欺罪遭美國司法部門逮捕羈押，引發臺美雙方對於臺美特權豁免協定看法分歧，及外交部處理是否妥適等情乙案，經本院向外交部調取相關卷證，並於 101 年 2 月 29 日約詢劉○○、外交部部長楊○○及相關主管，業經調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、劉○○以正式契約聘僱菲籍幫傭，並據以申獲赴美工作簽證，卻私自與幫傭簽署減薪私約，違反駐在國法令，致遭美國司法機關逮捕收押及判刑遣送回臺，嚴重戕害國家形象並有辱官箴，復未於事件發生之始，即刻據實將美國聯邦調查局調查經過呈報外交部，導致外交部誤判美國聯邦調查局意向及後續因應處理方針，核有重大違失

(一)按駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項 第 3 點第 3 款第 2 目，僱用雇員及處僱人員，例如司機、工友、雜役等之管理與作業，應依據駐在國相關法令規定，確實定期與僱用人員簽訂書面聘雇契約、辦理保險、代扣繳薪資所得稅、提存退（離）職金，以避免造成無限期勞資關係或高額賠償等勞資糾紛。

(二)查我國駐美國堪薩斯辦事處(以下簡稱駐堪處)處長

劉○○，因原幫傭於 99 年 12 月 1 日離職，渠爰於我國駐菲律賓代表處協助下，於 100 年 2 月 4 日聘請菲籍 C 女士為其職務宿舍幫傭，雙方於在菲律賓馬尼拉之馬嘉諦區 (Makati) 締約，約定每月薪資為 1,240 美元、每週工作 5 天，每天 8 小時等節，同時約定契約條文若有增加或修改，必須經菲律賓勞工參事或駐外機構同意。C 女士以該契約向美國駐菲律賓大使館申請赴美工作簽證，而劉○○則以該契約呈報外交部作為申請 C 女士機票之依據。惟查，劉○○私下與 C 女士另簽署一份減薪信函，該函載明其自願住在職務宿舍、不在職務宿舍接見訪客、自願扣除薪資 790 美元供支付醫療、保險、膳食費用，且該函為雙方契約之一部。劉○○不但未將減薪信函一併呈報外交部，亦疏於究明此舉是否與駐在國法令相符。

- (三)次查，美國刑事法典第 1351 條外籍勞工詐欺罪規定：「Whoever knowingly and with intent to defraud recruits, solicits or hires a person outside the United States for purposes of employment in the United States by means of materially false or fraudulent pretenses, representations or promises regarding that employment shall be fined under this title or imprisoned for not more than 5 years, or both.」(譯文：任何人意圖以虛假、詐欺方式而招募美國境外人士至美國境內工作，對僱主應處五年以上監禁或科或併科處罰金)，另據外交部查復：依美國相關法規，於美僱工除供應三餐費用得以不超過薪資 20% 之方式抵扣外，其餘任何費用包括保險費均不得於薪資中抵扣。劉○○與 C 女士另行簽署減薪信函，致 C 女士實際支領薪資，與其據以向美國駐菲律賓大

使館申請赴美簽證之契約所定薪資不符，減薪幅度高達 60%且低於當地所定最低薪資。此不但違反上開美國刑事法典規定，亦違反上開駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項，核劉○○所為，顯有違誤。

(四)再查，100 年 10 月 13 日晚間 7 時半許，美國聯邦調查局幹員二人赴劉○○職務宿舍訪見。按美國聯邦調查局為美國司法機關，晚間 7 時半既非一般洽公時間，而逕至職務宿舍訪見，顯非一般洽公方式，劉○○理應慮及此而有所警覺，研判是否涉及豁免權利並先行請示外交部。詎劉○○捨此不為，且任令美國聯邦調查局幹員逕入職務宿舍內，並接受其詢問，顯有怠失。另又對該局幹員未盡尋常妥適之來訪及詢問 C 女士相關案情經過，亦未立即呈報我國駐美國代表處及外交部，而係遲至同年月 17 日始呈報外交部。渠對上開經過，復未據實以告，僅言及該局幹員詢問 C 女士是否失蹤、工作時段、工作情況及其有無抱怨等情，對該局幹員已詢及 C 女士薪資等節，竟未詳實呈報，甚至事後對同仁宣稱渠與該局幹員應對良好，同仁不必擔心云云。

(五)揆諸上情，劉○○私自與菲籍幫傭 C 女士簽署減薪信函，違反美國相關法律規定，而對聯邦調查局幹員不尋常時間來訪，未研判是否涉及豁免權利並先行請示外交部，不無輕率而有失謹慎。事後復未即刻詳實呈報外交部，致遭美國聯邦調查局調查及收押，並遭以外籍勞工詐欺罪起訴判刑後遣送回臺，嚴重戕害國家形象並有辱官箴，確有重大違失。

二、劉○○私自聘僱陸籍人士為其職務宿舍幫傭，甚至任陸籍幫傭以個人電腦及路由器，連結至職務宿舍保密電話之路由器，肇生資安外洩重大疑慮，違失情節明

確，外交部應確實查明究有無情資外洩，以維護資訊安全

- (一)按政府機關密碼統合辦法第 27 條：「主管機關製供或授權製供之密碼、密碼模組、保密裝備等相關事項或其技術資訊，非經主管機關及密碼作業督導機關許可，不得對外公開、展示、交付、運往境外或移作他用。」；外交部 88 年 5 月 19 日第 T452 號通電略以：「主旨：嚴查所聘僱人員有無遭中共滲透、收買情事。」「頃據報，我駐外某館處發現所聘僱之人員遭中共收買滲透，長期為中共蒐集駐處活動情報之事件，為嚴防中共滲透破壞，請即依照下列各項說明確實辦理：…三、所聘僱之人員如有大陸人士(含司機、廚師、工友、僕役等)，應設法在契約期滿前予以解聘(僱)；如未訂有契約，則予限期解聘(僱)，並嚴禁再度僱用大陸人士。」
- (二)查 C 女士棄職離開後，劉○○於 100 年 9 月間透過陸籍移民，自行僱用陸籍人士謝○○為其職務宿舍幫傭。因謝女士其夫為越戰老兵，姓氏為 Alexander，而謝女士英文名為 Sharon，劉○○利用此節刻意予以隱瞞，未據實以報，致駐堪處承辦會計業務楊○○專員無從知悉。嗣劉○○遭美國司法機關羈押後，駐堪處曾○○組長依劉○○電話指示，於 100 年 11 月 11 日下午至渠職務宿舍支付謝女士薪資並請其離開，始知劉○○私自僱用陸籍幫傭，且謝女士居住於職務宿舍等情。嗣曾○○組長請謝女士離去，謝女士表示需上樓拿取其上網之路由器，經曾○○組長陪同上樓，始發現劉○○任由謝女士將其路由器及個人電腦，連結至職務宿舍保密電話之路由器，以上各節有駐堪處 100 年 11 月 20 日 MKC0320 號電報可稽。

(三)綜上，劉○○私自僱用陸籍幫傭乙節，不但與外交部上開通電未符，且疏於對謝女士進行安全查核。而任由謝女士以個人電腦及路由器連結至職務宿舍保密電話之路由器，不僅違反相關資安規定，更肇生駐處資安外洩之重大疑慮，核渠違法失職情節，明確且重大，外交部應確實查明究有無情資外洩，以維護資訊安全。

三、外交部應就我國駐美人員所享相關特權豁免，於實質平等互惠基礎上，賡續與美方談判協商，維護我國國家形象與尊嚴，兼顧駐外人員安全

(一)按憲法第 141 條：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」；北美事務協調委員會與美國在台協會間之特權、免稅暨豁免協定(下稱臺美特權豁免協定)第 5 條第 5 項：「任何一派遣之相對機構經任命之職員其在經認可職務範圍內所作之行為應免於訴訟及法律程序，如是項豁免已被明白放棄者則不在此例。」、第 6 條第 2 項：「雙方相應組織為有效執行其職務，應享有與公共國際組織在美國所享有者相同之被訴及法律程序之豁免權。」

(二)依外交部查復，上開豁免協定所稱「相應組織」，在我方即指我駐美代表處及各辦事處而言，而我國與美國均採「有限豁免」，授權外交主管機關裁量其豁免範圍，避免外國政府濫用其豁免而影響本國利益，同時權衡外交層面之複雜政治因素。本案肇生衝突之主因，係美方認定我國駐外館處或駐外人員所簽訂之聘僱契約，係屬私人間之契約，非屬執行職務範疇，因而不在此豁免範圍內，故認為聯邦調

查局逮捕劉○○並不違反臺美特權豁免協定，惟此與我方認定嚴重歧異。目前美國務院認為我駐美人員待遇如同領事官員，雖有執行公務之需而給予功能性之職務豁免(functional immunity)，但無外交豁免(diplomatic immunity)。另據該部說明，未來與美方就特權豁免議題交涉之重點，在於：職務豁免之界定、我方駐美人員是否享有人身不可侵犯權、聘僱勞工契約認定、代表處與辦事處待遇區別、我方駐美人員所持簽證等。鑒於臺美雙方對臺美特權豁免協定之意涵與實踐存在嚴重歧見，外交部將嚴正要求美方與我方對該協定展開正式全面協商。

(三)查劉○○於本案案發時為駐堪處處長，為我國駐外高階文官。臺美雙方自 1980 年即簽有上開臺美特權豁免協定，依外交部查復說明，美方駐台人員在台涉嫌觸犯刑事犯罪者，外交部均依美國在台協會之要求，透過北美事務協調委員會函請我司法機關，代為轉達美方主張相關特權豁免，此有該部查復內容可按。本案發生雖可歸究於劉○○之違失行為，惟依外交部查復及上開協定第 5 條第 5 項，我駐美人員應享有職務範圍內行為免於訴訟及法律程序之特權豁免，美方既知劉○○為我國駐美外交人員，不但未先透過外交管道知會我駐美代表處或外交部，甚至逕將屬外交人員之劉○○予以逮捕，而對我方主張相關特權豁免，亦不予理會，造成我駐外官員遭逮捕上手銬並著囚衣之形象，影響我國國際形象甚鉅，足徵臺美就雙方外交人員所享特權豁免之認定與實踐，存有顯著落差。

(四)臺美特權豁免協定，涉及雙方互信與各項合作意願、彼此國際形象、條約協定實踐、實質平等互惠及駐外人員安全等因素，鑒於臺美雙方對協定解釋與

實踐確實存在重大歧見，因此，外交部應立於實質平等互惠及尊重條約協定基礎上，賡續與美方談判協商，以維護國家利益及駐外人員安全。

四、劉○○違反駐在國勞工法規肇生後續特權豁免處理不當，凸顯外交部對駐外人員在駐在國法令與特權豁免方面之訓練，顯有不足；另派外高階官員無視法令規定私聘陸傭，衍生資安外洩疑慮，亦核有未當

- (一)按外交部 88 年 5 月 19 日第 T452 號通電略以：「主旨：嚴查所聘僱人員有無遭中共滲透、收買情事。」「頃據報，我駐外某館處發現所聘僱之人員遭中共收費滲透，長期為中共蒐集駐處活動情報之事件，為嚴防中共滲透破壞，請即依照下列各項說明確實辦理：…三、所聘僱之人員如有大陸人士(含司機、廚師、工友、僕役等)，應設法在契約期滿前予以解聘(僱)；如未訂有契約，則予限期解聘(僱)，並嚴禁再度僱用大陸人士。」
- (二)查上開通電自 88 年 5 月 19 日作成後迄今，外交部未曾再次宣導上開通電內容，而本院於 101 年 2 月 29 日約詢劉○○有關駐在國幫傭最低薪資數額、得否另簽減薪協議、駐美人員在美國所享相關特權豁免及得否聘僱陸籍幫傭等節，劉○○均表示不知相關法規，此有本院約詢紀錄可稽。足徵劉○○身為高階駐外人員，然其對於駐在國相關法令及所享相關特權豁免，均無所悉，外交部對於駐外人員就駐在國相關法令及特權豁免之訓練，顯有不足。
- (三)綜上，外交部就各駐外館處不得聘僱陸籍人士等節，應定期進行通盤宣導，俾使駐外人員遵守配合，維護各駐外館處資通安全。而對駐外人員之訓練，應加強駐在國法令認知及特權豁免之應用，避免駐

外同仁因而觸法，或不知主張相關特權豁免，致損及國家形象及尊嚴。

五、外交部因疏於審核駐堪處各項契約及經費核銷，致未能及早發現劉○○幫傭薪資與原始報核契約所訂薪資不同之違失，造成其後續遭美方逮捕判刑並遣送回國之損害國家名譽情事，顯有違失

(一)訊據本院約詢外交部相關主管略以：「外交部在本案爆發前雖然不知道劉○○簽有附約，但可以看的到駐堪處所報的帳不是嗎？」外交部會計處專門委員陳○○答復略以：「票據都是 590 美元，這部分授權館長自行負責，因為駐館就有會計與總務，在本案爆發前我們都認為他是合法的。」此有本部 101 年 2 月 29 日約詢筆錄可按。

(二)查本案違失之主要原因，係劉○○與菲籍幫傭 C 女士另行簽署減薪信函，然據上開約詢筆錄可知，在本案爆發前，外交部審核駐堪處幫傭薪資，均未比對原始契約內容，並核對與駐地國法令規定是否一致，致該部未能先行察覺或掌握劉○○之違失情事，遲至其遭逮捕判刑，甚至衍生後續相關特權豁免爭議，外交部始知劉○○有上開違失情節，足徵外交部對於駐外館處各項契約及經費核銷之審核，有欠嚴謹。

(三)綜上，外交部現行對駐外館處各項經費核銷之審核，均未比對原始契約內容，並核對與駐地國法令規定是否一致，致該部未能先行察覺或掌握相關違失情節，核有不當。而現行審核方式下，其他駐外館處有無類此違失，亦不無疑義。外交部應檢討駐外館處以辦公費支應駐外人員職務宿舍幫傭是否妥適，並通盤清查各駐外館處有無類似本案違失，加強駐外館處各項經費核銷之審核作業，以杜絕類此情

形或嗣後變更契約內容等訛詐弊端，再度發生。

六、外交部應就我駐外人員倘遭駐在國司法機關逮捕甚至審判等節，研議因應措施及訴訟策略，避免因駐外人員個人主張與國家整體利益相衝突，致損害國家形象及尊嚴

- (一)據外交部查復，100年11月10日劉○○遭美國聯邦調查局逮捕後，劉○○胞妹於100年11月12日即已先行委任沃肯律師，並於次日給付沃肯律師訂金。駐堪處周○○副處長雖二次致電於看守所之劉○○，請其主張豁免，惟劉○○並未從之。100年11月14日，沃肯律師與駐美代表處法律顧問柯克蘭律師就本案交換意見，嗣後沃肯律師至看守所向劉○○說明本案案情，當日劉○○即授權沃肯律師與檢察官進行認罪協商，渠相關訴訟策略未曾依外交部指示或與外交部所派專案小組進行討論。外交部並稱，因案情涉及人權議題，在劉○○已先自費委任沃肯律師情形下，向檢方爭取自身最大利益以求儘早獲釋，該部表示尊重。
- (二)查劉○○因涉嫌構成外籍勞工詐欺罪而遭美國司法機關逮捕收押，固屬駐外人員之特例，本案最終係美國法院接受其認罪協商條件而告落幕，然倘美國法院不接受其認罪，改而進行冗長訴訟程序，復因劉○○不願主張外交豁免，亦不與外交部討論相關訴訟策略，則案情走向恐對國家形象與尊嚴造成更嚴重之損害。
- (三)因此，本案劉○○遭美國司法機關逮捕收押固屬例外案件，惟外交部允宜就駐外人員遭駐在國逮捕收押或其他相類不符外交禮節之對待，自行或委託學者專家研議相關因應策略及訴訟方針，尤其當駐外人員個人主張與國家整體利益不同時，應如何處置

，俾維護國家利益與尊嚴，兼顧駐外同仁權益。

七、外交部就人員之訓練及養成，應加強人際溝通與人權意識課程，建立理性溝通職務環境，以符合兩人權公約意旨，並加強駐外館長之審慎遴派，減少酬庸及退休後再外派情形，以促進新陳代謝及活化組織，增強外交戰力

- (一)按公民與政治權利國際公約第 16 條：「人人在任何所有被承認為法律人格之權利。」、第 17 條第 1 項：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。」、第 2 項：「對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」；司法院大法官釋字第 656 號解釋理由書：「名譽權旨在維護個人主體性及人格之完整，為實現人性尊嚴所必要，受憲法第二十二條所保障（本院釋字第三九九號、第四八六號、第五八七號及第六〇三號解釋參照）」。
- (二)訊據本院約詢劉○○，其自承對部屬過犯施以粗話，並認部屬同仁均應適應他等語。另據外交部查復，劉○○外出洽公，竟要求部屬或自行駕車超速，致遭美國警方科處罰鍰，足徵其身為派外高階文官，人權意識欠缺，且不無侵害部屬人格權。又其部屬均普遍認為渠要求嚴格而懾於與之溝通，致駐處人員向心力不足，此均證渠領導統御及人際溝通均有欠周妥。
- (三)我國既已簽署兩人權公約，而人格權亦為我國憲法所揭明確保之權益，各階層外交人員對此均應有相當認識。劉○○與部屬間因公務分配及錯犯情事糾紛，未能理性溝通與協調，竟常肇生咆哮或情緒性言語，突顯渠人際溝通與領導統御能力不足，故外交部允宜就人員之訓練及養成，增列人權、領導統

御及人際溝通相關訓練課程，俾符合兩人權公約意旨，建立理性溝通職務環境，並加強駐外館長之審慎遴派與汰除，切忌人員屆退前外派以為酬庸及減少退休後再又外派情形，以促進新陳代謝及活化組織，增強外交戰力。

八、外交部允宜檢討現有機制，促使同仁適時反映工作狀況與意見表達管道暢通，以掌握各項工作情況，防杜可能弊端

- (一)據外交部查復，該部現有申訴管道多元且暢通，除公務人員保障法所定申訴外，駐外同仁可以電話、電報、口頭或書面方式向各級長官或業務單位提出申訴或建議。另設有部長電子郵件信箱及員工協助方案，均可提供員工協助。
- (二)惟查，駐堪處楊○○專員於本案爆發前，即已知劉○○支付予菲籍幫傭C女士之金額與原先呈報外交部之契約所定金額不符，其雖向劉○○反映，惟不被劉○○接受。而對劉○○公務分配不當、行車超速遭罰、對部屬使用粗話、超時工作不給予加班費等節，駐堪處周○○副處長、曾○○組長及楊○○專員均未適時向外交部其他司處反映，甚至劉○○遭美國聯邦調查局逮捕後，曾○○組長及楊○○專員始將其與美國聯邦調查局會晤經過呈報外交部，距渠等與美國聯邦調查局會晤日期，已相隔七日。考渠等未及時呈報甚至隱而不報之原因，均係憂心呈報或說明後反而對己不利，此有外交部行政調查報告可按。
- (三)揆諸上情，外交部現有申訴及反映意見管道雖屬多元，惟實際運作顯欠通暢，否則外交部不至於本案爆發及劉○○遭逮捕收押後，始知其相關違失情事。外交部允宜深切檢討現有機制，消弭同仁憂心疑

慮，確保申訴或其他各項表達意見管道真正暢通，鼓勵同仁適時反映意見，方能洞燭機先，掌握各項工作狀況，並防杜可能弊端。

參、處理辦法：

- 一、劉○○相關違失部分，另案處理。
- 二、調查意見四與五，提案糾正外交部。
- 三、調查意見二至三、六至八，函請外交部確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會處理。

調查委員：趙榮耀

葛永光

劉玉山

中 華 民 國 101 年 4 月 18 日
附件：本院 100 年 11 月 15 日院台調壹字第 1000800480 號派
查函暨相關案卷宗。